

Michael Th. Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.)

# Politische Theorie – heute

Ansätze und Perspektiven



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Inhalt

### I. Zum Status politischer Theoriebildung: Metatheoretische Reflexionen

*Herfried Münkler*

Politische Theorie und praktische Politik - Zur Bestimmung ihres  
Verhältnisses in ideengeschichtlicher Perspektive 17

*Wolfgang Kersting*

Theoriekonzeptionen der politischen Philosophie der Gegenwart:  
Methoden, Probleme, Grenzen 41

*Klaus von Beyme*

Zur Funktion normativer Theorie in der politikwissenschaftlichen Forschung 81

*Jürgen Gebhardt*

Was ist der Gegenstand einer empirisch-hermeneutischen Theorie des Politischen? 101

*Barbara Holland-Cunz*

Die Vergeschlechtlichung des Politischen: Etappen, Dimensionen und  
Perspektiven einer Theorieinnovation 121

*Walter Reese-Schäfer*

Kommentar: Aufgaben, Ansätze und Perspektiven politischer Theorie heute 147

### II. Politische Rationalität - Rationalisierung der Politik

*Hans-Joachim Giegel*

Moralische Orientierungen im politischen Prozeß - ein Ankerplatz für die  
normative Analyse der Demokratie? 177

*Otto Keck*

Die Möglichkeit rationaler Politik 215

*Gerhard Göhler*

Rationalität und Symbolizität der Politik 255

*Manfred G. Schmidt*

Die Herausforderungen demokratischer Politik: Zum Leistungsprofil von  
Demokratien in vergleichender Perspektive 275

*Karsten Fischer*

Kommentar: Politik und Rationalität 293

### III. Grenzerfahrungen: Demokratisches Regieren jenseits des Staates?

*Klaus Dieter Wolf*

Die Neue Staatsräson als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft 303

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Politische Theorie – heute** : Ansätze und Perspektiven / Michael Th. Greven/Rainer  
Schmalz-Bruns (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1999  
ISBN 3-7890-5815-7

1. Auflage 1999

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte,  
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der  
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Politische Theorie – heute** : Ansätze und Perspektiven / Michael Th. Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1999  
ISBN 3-7890-5815-7

1. Auflage 1999

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die deutsche Politikwissenschaft hat seit Mitte der achtziger Jahre, nachdem die konsensbildende Kraft der Selbstbeschreibung als Demokratiewissenschaft erschöpft und der metatheoretische Streit zwischen den relativ künstlichen theoretischen Spaltprodukten eines empirisch-analytischen, normativ-ontologischen und kritischen Ansatzes im Zuge der deutlicheren Akzentuierung teildisziplinärer Forschungsperspektiven seinen Reiz und Informationswert weitgehend eingebüßt hatte, immer wieder den Versuch unternommen, die fachinterne Theoriebildung im Zusammenhang zu thematisieren. Wie der Blick auf die einschlägigen Publikationen der letzten Jahre lehrt, machte sich dabei, nachdem die älteren Positionen des Szientismus- oder Positivismusstreits weitgehend geräumt und die ideologischen Grundsatzkonflikte der späten sechziger und frühen siebziger Jahre einigermaßen entschärft waren, in der grundsätzlichen Anerkennung eines irreduziblen Theorien- und Ansatzpluralismus ein eher pragmatischer Impuls geltend. Dies wurde auch dadurch unterstrichen, daß mit der Etablierung der Politikwissenschaft als eigenständigem Ausbildungsfach an fast allen deutschen Universitäten seit Mitte der siebziger Jahre und vor dem Hintergrund der gegenüber den sechziger Jahren beträchtlich gesteigerten personellen Forschungs- und Lehrkapazität das Fach seitdem in den Status einer „normalen“ Disziplin hineingewachsen zu sein scheint. Kennzeichen dafür sind u.a. die inzwischen hohe Rate der fachinternen Reproduktion bei der Neubesetzung von Professuren, die das normale Maß anderer Sozialwissenschaften erreichende Forschungsrate (gemessen an Fördermitteln), das Maß an internationaler Anerkennung (sichtbar z.B. innerhalb der Aktivitäten in der IPSA), die dauerhafte Etablierung einer eigenen Fachöffentlichkeit (indiziert durch mehrere Fachzeitschriften, politikwissenschaftliche Buchreihen und Kongresse und ein reges Tagungswesen, die Rate der fachinternen Referenzen in politikwissenschaftlichen Publikationen etc.) und nicht zuletzt dadurch die auch extern (etwa durch die KMK in den Rahmenverordnungen) anerkannte Binnendifferenzierung der Disziplin in institutionalisierte Kernbereiche. Für diese „Normalisierungsthese“ spricht, unabhängig von kontroversen Bewertungen des Vorgangs, nicht zuletzt die routinemäßige Übertragung und Einrichtung des Faches an den ostdeutschen Universitäten nach 1990.

Dennoch bleibt der Status dieser Normalisierung (nicht nur innerhalb der deutschen Politikwissenschaft) insofern prekär, als der modus vivendi zwischen den Teildisziplinen den zumindest unterschwellig vorhandenen Bedarf der Politikwissenschaft, sich insgesamt als theoretische Disziplin zu reflektieren und zu bestimmen, bloß überdeckt. In dieser Perspektive geht es primär um die Frage, um welche Art von Theorie es sich bei politischer Theorie denn überhaupt handelt, wie sie sich dem Gegenstandsbereich und Erfahrungszusammenhang, auf den sie sich bezieht und dem sie entstammt, vermittelt. In der Beantwortung dieser Frage werden regelmäßig entscheidende (und deshalb selbstverständlich: umstrittene) Weichenstellungen vorgenommen, die sich zum einen (nach innen gerichtet) etwa

<i>Michael Zürn/Bernhard Zangl</i>	
Denationalisierung und die neue Sicherheitspolitik in der OECD-Welt - Ein Problem für die Demokratie?	331
<i>Jürgen Neyer</i>	
Weder subversiv noch demokratisch? Bedingungen und Möglichkeiten gleichzeitig effektiven und legitimen Regierens in der Europäischen Gemeinschaft	363
<i>Heinz Kleger</i>	
Stadtregion und Transnation: Herausforderungen politischer Theorie heute	385
<i>Christoph Weller</i>	
Kommentar: Demokratie in der Globalisierungsfalle? Vom demokratischen Dilemma internationaler Politik zu den Demokratisierungs-Chancen der Globalisierung	415
 <b>IV. Politische Theorie heute: Zusammenfassende Überlegungen</b>	
<i>Hartmut Rosa/Ulrich Willems</i>	
Politische Theorie im Spiegel der Herausforderungen der Politik: einige zusammenfassende Überlegungen	447
<i>Die Autorin und die Autoren</i>	473

## **I. Zum Status politischer Theoriebildung: Metatheoretische Reflexionen**

Kommentar: Demokratie in der Globalisierungsfalle? Vom demokratischen Dilemma internationaler Politik zu den Demokratisierungschancen der Globalisierung

1. *Einleitung: Das demokratische Dilemma internationaler Politik*

War die repräsentative Demokratie eine Herrschaftsform für die Zeit, in der einzelstaatliche Politiken noch weitgehend unabhängig von internationalen Verflechtungen ihre Ziele erreichen konnten? Die Internationalisierung der Politik ruft die Erwartung nach einer „dritten demokratischen Transformation“ (Dahl 1989: 312) hervor, weil die Demokratie in ihrer territorialstaatlichen Verankerung zunehmend in eine „Globalisierungsfalle“ gerät:<sup>1</sup> Effektive Problembearbeitung bedarf angesichts der Globalisierungsprozesse in immer stärkerem Maße zwischenstaatlicher Kooperation, die vielfach in internationalen Institutionen und intergouvernementalen Verhandlungsprozessen praktiziert wird. Diese entziehen sich jedoch weitgehend demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, was ein zunehmendes Demokratiedefizit hervorbringt. In kleinen überschaubaren Einheiten ist demokratische Selbstbestimmung leichter zu realisieren als in großflächigen Nationalstaaten, und auf globaler Ebene scheint sie mit den heute gängigen institutionellen Mitteln weitgehend unvorstellbar. Deshalb stellt sich das „fundamentale demokratische Dilemma“ von „System Effectiveness versus Citizen Participation“ (Dahl 1994: 23) heute vor allem als das demokratische Dilemma internationaler Politik dar: Die demokratische Kontrolle internationaler Politik steht gegen die Problembearbeitungsmöglichkeiten zwischenstaatlicher Kooperation (vgl. auch Scharpf 1993: 170; Benz 1998: 202).

Intergouvernementale Verhandlungsprozesse als dominanter Modus internationaler Politik sind in der Regel nur in völlig ungenügender Weise an die demokratischen Souveräne rückgebunden, in deren Auftrag dort verhandelt wird, weil hierbei zentrale Prinzipien demokratischer Politik (vgl. Greven 1998b: 24; Benz 1998: 205) verletzt werden: weder bieten sie Beteiligungsmöglichkeiten, noch läßt sich die dafür notwendige Öffentlichkeit der Entscheidungsverfahren gewährleisten, denn zum einen erfordern Verhandlungsprozesse, wenn sie zu ko-

1 „Demokratie in der Globalisierungsfalle?“ hatten Michael Greven und Rainer Schmalz-Bruns das Panel überschrieben, welchem dieser Beitrag entstammt. Für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Aufsatzes danke ich Marianne Beisheim, Lothar Brock, Hubert Heinelt, Heinz Kleger, Birgit Locher, Georg Mildenerberger, Jürgen Neyer, Bernhard Peters, Rainer Schmalz-Bruns, Dieter Senghaas, Ingo Take, Klaus Dieter Wolf, Bernhard Zangl, Michael Zürn, den Mitgliedern des politologischen Mittelbaukolloquiums der Universität Bremen sowie den DiskussionsteilnehmerInnen der Hamburger Sektionstagung.

operativen Vereinbarungen führen sollen, TeilnehmerInnen, die mit einem breiten Mandat ausgestattet sind, um Zugeständnisse machen, Kompromisse aushandeln und Tauschgeschäfte eingehen zu können. Folglich kann die zu vertretende Verhandlungsposition nicht vor den Verhandlungen in einem demokratischen Verfahren festgelegt werden. Anschließend aber bleiben dann den demokratischen Souveränen nur zwei Möglichkeiten: entweder das gesamte Verhandlungsergebnis zu torpedieren, indem die Ratifikation abgelehnt wird, obwohl es wahrscheinlich nur teilweise inakzeptabel erscheint, oder es vollständig anzunehmen, auch wenn es möglicherweise einzelne, eigentlich unannehmbare Elemente enthält. Soll die in echten Verhandlungen steckende Chance, die im Hinblick auf die Problembearbeitung bestmöglichen Kooperationsergebnisse zu erzielen, genutzt werden, muß auf die Beteiligungsmöglichkeit der von der politischen Entscheidung Betroffenen - als einer zentralen Forderung an demokratische Verfahren - verzichtet werden.

Ebenso muß - zum zweiten - die demokratische Forderung nach Öffentlichkeit des Entscheidungsverfahrens unberücksichtigt bleiben, weil argumentative Prozesse und Kompromißsuche nur hinter verschlossenen Türen und nicht unter Beobachtung durch das Publikum möglich sind. Öffentliche Debatten sind stark geprägt von der Festigung der je eigenen Position und daher der Betonung des Dissenses, so daß sie kaum geeignet sind, bei den VerhandlungspartnerInnen Überzeugungsvorgänge zu initiieren und eine Annäherung der Positionen im Hinblick auf das beste kooperative Resultat zu ermöglichen. Zudem müßten in öffentlichen Verhandlungen Kompromißvorschläge immer im Rahmen annehmbarer Verhandlungsergebnisse bleiben, während hinter verschlossenen Türen ein viel breiteres Spektrum an Verhandlungsmöglichkeiten besteht, welches sich sowohl im Hinblick auf die prinzipielle Einigung als auch die Substanz der Kooperation positiv auswirken kann.

Dieses demokratische Dilemma internationaler Politik - Verlust von Beteiligungsmöglichkeit und Öffentlichkeit zugunsten kooperativer Problembearbeitung durch intergouvernementale Verhandlungen - ist nicht neu, aber seine Bedeutung nimmt mit der Notwendigkeit, effektive politische Problembearbeitung in vielen Bereichen nur noch mit Hilfe zwischenstaatlicher Kooperation erreichen zu können, spürbar zu. So zielt auch Jürgen Neyer in seinem Beitrag auf eine Form europäischer Regelbildungsprozesse, die sowohl effektiv sein als auch demokratischen Ansprüchen genügen sollen, denn

„eine vollständige Ablösung intergouvernementalen Handelns aus den einzelstaatlichen demokratischen Prozessen würde nichts weniger bedeuten, als das Übel der suboptimalen Bearbeitung grenzüberschreitender Verflechtungsprobleme (Nichtproduktion kollektiver Regeln) mit dem nicht weniger gravierenden Übel der Aushöhlung verfassungsstaatlich abgesicherter politischer Prozesse auszutauschen“ (372).

Damit beschreibt er sehr klar das demokratische Dilemma internationaler Politik als die Wahl zwischen zwei Optionen, die beide gleich mangelhaft sind. Bei Mi-

chael Zürn und Bernhard Zangl bleibt die Frage nach dem prinzipiell dilemmatischen Verhältnis zwischen effektivem und legitimem Regieren in der internationalen Politik offen, indem sie es als ein rein zeitliches Problem beschreiben, daß nämlich die Etablierung von Verfahren, die zwischenstaatlicher Kooperation demokratische Legitimation verschaffen, internationaler Institutionenbildung und deren mehr oder weniger effektiver Problembearbeitung hinterherhinken. Allerdings bleiben sie eindeutige Hinweise schuldig, die sie vermuten lassen könnten, daß dieser demokratische Rückstand aufholbar wäre. Gerade der mit Außenpolitik verbundene Herrschaftsaspekt (vgl. dazu schon Krippendorff 1963) läßt am Demokratisierungs-Interesse politischer Eliten zumindest zweifeln (vgl. dazu auch Abromeit 1997: 122f). Genau auf diesen Herrschaftsaspekt und die Nutznießer einer mangelhaften Demokratisierung internationaler Politik macht Klaus Dieter Wolf in seinem Beitrag aufmerksam.

Die politischen EntscheidungsträgerInnen scheinen sich diesem demokratischen Dilemma internationaler Politik vor allem dadurch zu entziehen, daß sie darauf hinzielen, ihrem (Ver-)Handeln durch die dabei erzielten Resultate die notwendige Legitimation zu verleihen, um damit ihre Herrschaft und auch die Stabilität der augenblicklichen institutionellen Strukturen zu sichern. Diese Output-Legitimation wird aber nur so lange die Forderung nach mehr demokratischer Mitbestimmung (Input-Legitimation) aufhalten können, wie es den Regierungen gelingt, Probleme so zu bearbeiten, daß die politischen Entscheidungen keine eindeutigen VerliererInnen produzieren. Dies wird vor allem durch den Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen in internationalen Verhandlungen gesichert. Doch leidet unter dieser Anforderung zunehmend die Problemlösungsfähigkeit,<sup>2</sup> so daß die Output-Legitimation internationaler Politik verloren zu gehen droht. In der Europäischen Union hat die Einführung der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat und im Ministerrat das Demokratiedefizit dieser intergouvernementalen Politik besonders offensichtlich werden lassen. Hier bestehen jedoch bessere Möglichkeiten, daß die Integrationsfortschritte durch neue institutionelle Arrangements eine etwas stärkere demokratische Rückbindung bekommen,<sup>3</sup> während fast alle anderen internationalen Institutionen und Regime frei von unmittelbaren demokratischen Einflüssen, Mitwirkungsmöglichkeiten und Öffentlichkeit bleiben, ohne daß damit jedoch gleichzeitig auf Dauer eine effektive Problembearbeitung gesichert wäre.

2 Dies resultiert nicht nur aus dem geringer werdenden materiellen Verteilungsspielraum, sondern auch aus den sich verändernden Problemstellungen, denen immer weniger allein mit „negativer Integration“ begegnet werden kann, sondern die regelsetzende politische Entscheidungen („positive Integration“) erfordern; vgl. hierzu Zürn/Zangl (in diesem Band: 350f) sowie Scharpf (1996) und Zürn (1997).

3 Zum europäischen Demokratiedilemma vgl. Schmalz-Bruns (1997: 63-67) und Schimmelfennig (1996: 38-39). Zu den Voraussetzungen und Problemen einer Bearbeitung des europäischen Demokratiedefizits vgl. u.a. Abromeit (1997, 1998); Grande (1996); Heinelt (1998); Kielmansegg (1996); Zürn (1996).

## 2. Kommentar: Demokratie in der Globalisierungsfalle?

Ausgangspunkt dieses Beitrages war der Wunsch der Herausgeber dieses Bandes, unter der Überschrift „Demokratie in der Globalisierungsfalle?“ kommentierend auf die Darlegungen von Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn und Bernhard Zangl, Jürgen Neyer sowie Heinz Kleger zur Frage nach der demokratischen Politik jenseits des (National-)Staates einzugehen.<sup>4</sup> Diese vier Beiträge haben ihre je eigenen Themenstellungen und Zielsetzungen, die nicht im Mittelpunkt meiner Reaktion stehen werden, weil es mir für einen Kommentar angemessener erscheint, nach den je spezifischen Antworten zu dem übergreifenden Thema - dem demokratischen Dilemma internationaler Politik - zu fragen. Zu dessen Bearbeitungsmöglichkeiten bieten die Beiträge ein breites Spektrum an Antworten, die vor allem in ihrer Unterschiedlichkeit kommentiert werden sollen. Entsprechend werden nachfolgend nicht die von Wolf, Zürn und Zangl, Neyer sowie Kleger vorgetragenen Gesamtargumentationen nachgezeichnet, sondern zugespißt vor allem ihre jeweils zentralen Argumente im Hinblick auf die Globalisierungsfalle für die Demokratie eingeführt.<sup>5</sup> Diese werden dann mit einem kurzen Rückblick auf die traditionelle Theorie demokratischer Außenpolitik konfrontiert, um den Pauschalbefund eines „Demokratiedefizits“ präziser in den Blick zu bekommen. Daraus eröffnet sich die Möglichkeit, den Zusammenhang von Demokratie und Globalisierung differenzierter zu betrachten, auch im Hinblick auf die Demokratisierungschancen, die sich aus den Veränderungsprozessen der internationalen Politik ergeben. Nach diesem Ausblick, der zugleich eine weitere Kommentierung einzelner Aspekte der vier Beiträge darstellt, bringt der Schluß diese Demokratisierungschancen mit dem (fraglichen) Demokratisierungswillen im Rahmen einer Vergesellschaftung von Außenpolitik zusammen - mit einem eher skeptischen denn besonders hoffnungsvollen Ende.

(1) Für *Klaus Dieter Wolf* ist die Globalisierungsfalle für die Demokratie schon zugeschnappt, weil Regierungen heute nicht mehr nur im Bereich der Sicherheitspolitik, sondern auf dem gesamten Feld der internationalen Politik für sich in Anspruch nehmen können, weitgehend befreit von demokratischer Mit-

4 Der hier vorliegende Beitrag ist eine erheblich überarbeitete Version meines bei der Hamburger Tagung der DVPW-Sektion „Politische Theorie und Ideengeschichte“ im Mai 1997 in Reaktion auf die Vorträge von Michael Zürn, Klaus Dieter Wolf und Heinz Kleger vorgetragenen Kommentars. Die Überarbeitung zielte darauf, den aus der Rolle des Diskutanten erwachsenen Charakter des Textes, die mir vorliegenden Manuskripte gemeinsam unter der vom Panel vorgegebenen Fragestellung zu kommentieren, beizubehalten und zugleich diejenigen Aspekte herauszuarbeiten, die im Hinblick auf die normativen Hintergründe politischer Theorie heute anregend sein könnten.

5 Dies bringt bestimmt an der einen oder anderen Stelle auch eine Mißachtung der Differenziertheit der kommentierten Darlegungen mit sich, wofür ich vor allem die meinem Kommentator erstmalig hilflos ausgelieferten Autoren der vorangegangenen Beiträge um Verständnis bitte und zugleich darauf hinweisen will, daß es sich bei diesem Kommentar nur um eine, eben meine Lesart der vier Texte handelt.

wirkung und Kontrolle zwischenstaatliche Vereinbarungen und Verträge aushandeln zu müssen, um effektive Problembearbeitung zu ermöglichen. Solche internationale Institutionalisierung nutzen die Regierungen - so Wolf - jedoch zur intergouvernementalen Selbstbindung, weil sie sich daraus die größtmöglichen Autonomiegewinne, primär gegenüber den je eigenen Bevölkerungen, versprechen. Dies läßt sich kennzeichnen als „Neue Staatsräson“, weil darin zwei Interessen zum Ausdruck kommen, die schon das klassische Konzept der Staatsräson auszeichneten: „Zum einen ein Akteursinteresse an der Erhaltung des eigenen Handlungsspielraums und zum anderen das dabei immer mitgedachte Ziel der binnenorientierten Herrschaftssicherung“ (304). Entdemokratisierung ist demnach keine bloße Folge der Internationalisierung von Politik, sondern Resultat einer von Regierungen und Bürokratien als „eigeninteressierten gesellschaftlichen Subsystemen“ (305) intentional zur Wiedergewinnung interner Autonomiespielräume verfolgten Strategie. Sie erklärt sich durch „zunehmende gesellschaftliche Teilhabeansprüche [...] und den] Bedeutungszuwachs transnationaler Akteure“ (305), wodurch Autonomiespielräume verloren zu gehen scheinen. Als seine Grundthese formuliert Wolf (302):

„Während sich die Staaten früher bei der Sicherung einer möglichst großen Autonomie gegenüber ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Umfeld im Ergebnis dadurch gegenseitig geholfen haben, daß sie sich militärisch bedrohten, tun dies die politisch-administrativen Systeme im Zeichen internationaler Vergesellschaftung heute, indem sie sich gegenseitig selbst binden.“<sup>6</sup>

Im Hinblick auf die Demokratisierungschancen internationaler Politik scheint mir dieser Beitrag besonders bedeutsam, weil er auf den Herrschaftsaspekt demokratischer Institutionalisierung hinweist, die mangelnde Demokratisierungsbereitschaft der Regierungen herausarbeitet und damit eine - wenn auch negative - Antwort gibt auf die viel zu selten aufgeworfene Frage nach den Akteuren und Interessen, die Träger einer Demokratisierung internationaler Politik sein könnten.

(2) *Jürgen Neyer* listet zahlreiche Befunde auf, die der Wolfschen These von der Neuen Staatsräson zu widersprechen scheinen, ohne damit jedoch zu einem grundlegend anderen Ergebnis zu gelangen, was den demokratischen Gehalt internationalen Regierens angeht. Für Neyer scheint die Demokratie - dargestellt am Beispiel der Europäischen Union - zurecht in der Globalisierungsfalle gefan-

6 Damit beansprucht Wolf jedoch nicht, alle zwischenstaatliche Kooperation als ausschließlich der „Neuen Staatsräson“ geschuldete intergouvernementale Selbstbindung erklären zu können. Vielmehr macht er (303) ein „alternatives Deutungsangebot“, um „Erklärungsmöglichkeiten für das Phänomen der Entdemokratisierung des Regierens im Zuge seiner Internationalisierung auszuloten, das unter der Prämisse, die in die intergouvernementale Kooperation involvierten staatlichen Akteure seien allein problemlösungsorientierte ehrliche Makler, rätselhaft bleibt“ (302). Insofern scheint mir seine Argumentation durch Neyers Kritik (361-363) nicht ernsthaft gefährdet.

gen, denn für ihn steht „zuerst einmal [eine] Reflexion über angemessene normative Kriterien zur Bewertung europäischer Entscheidungsverfahren“ (377) an. Diese, so schlägt er vor, ließen sich entlang von zwei Dimensionen beschreiben: „einer horizontalen Dimension der relativen Bewerkestellung intergouvernementalen verständigungsorientierten Handelns [...] sowie einer vertikalen Dimension der Verteilung von Partizipationsrechten“ (376), womit es ihm um die mehr oder weniger stark angewandte territoriale und funktionale Subsidiarität geht.

Sein Entwurf, europäisches Regieren als „diskursive Staatlichkeit“ aufzufassen (366), zielt jedoch nicht auf die zentrale Dimension des europäischen Demokratie-defizits, das sich durch einen beträchtlichen Mangel an demokratischer (Input-) Legitimation und weniger an Output-Legitimation auszeichnet (vgl. Benz 1998: 205). Neyers Vorstellung der „Gestaltung europäischer Diskurse durch Verteilung von Partizipationsrechten“ (370) bleibt auf der Seite der Input-Legitimation ähnlich demokratie-defizitär wie Wolfs „Neue Staatsräson“. Zwar kann Neyer (362-364) mit seinem komitologischen Blick die Bindungsbereitschaft und den Autonomieverzicht der europäischen Regierungen jenseits intergouvernementaler Selbstbindung verdeutlichen und damit der „Neuen Staatsräson“ etwas von ihrer Bedrohlichkeit nehmen.<sup>7</sup> Aber seine Titel-Frage nach den „Bedingungen und Möglichkeiten gleichzeitig effektiven und legitimen Regierens“ reduziert sich im Text zusehends auf die Einbindung substaatlicher Interessengruppen in die intergouvernementalen Aushandlungsprozesse von Regeln (374, vgl. ebenso 363, 365, 373, 376).<sup>8</sup> Dies mag für die Erzielung von Output-Legitimation außerordentlich hilfreich sein, der normativen Anforderung nach demokratischer Selbstbestimmung, d.h. nach substantieller Input-Legitimation wird dieses Konzept diskursiver Staatlichkeit auf der europäischen Ebene nicht gerecht. Indem Neyer damit „legitimes Regieren“ weitgehend auf die Output-Dimension verkürzt, verschwindet für ihn die Differenz zwischen effektivem und legitimem Regieren (vgl. 373); indem er die „Harmonisierung mitgliedstaatlicher Präferenzen“ zum entscheidenden Strukturprinzip diskursiver Staatlichkeit macht (366), hat er sich von der Möglichkeit demokratisierter internationaler Politik im Sinne öffentlicher Entscheidungsprozesse mit Partizipationsmöglichkeiten schon verabschiedet.<sup>9</sup> Seine

vier Idealtypen europäischen Regierens (vgl. 376) liegen auf einer dritten Dimension demokratischer (Input-)Legitimation alle weit im negativen Bereich, und wenn der „Idealfall“ denn eintreten sollte, daß

„die Rolle öffentlicher Institutionen [...] auf die Rolle eines Prozeßsupervisors beschränkt, dessen Aufgabe in der kontrollierenden Begleitung des privaten Regelbildungsprozesses und der unterstützenden Beförderung diffuser aber gleichwohl legitimer Interessen besteht“ (374f),

käme das einer - zugestandenermaßen sehr eleganten - Auflösung von Politik gleich.<sup>10</sup> Allein die unscheinbare, in einem Nebensatz noch eben erwähnte Bedingung, daß die Verflechtungsprobleme „unter Beachtung öffentlicher Interessen zu bearbeiten“ (374) seien, müßte wohl noch durch Einsetzung eines zusätzlichen Ausschusses nicht nur überwacht, sondern auch sichergestellt werden. Was aber sollte dies - will man demokratische „Gewaltenteilung“ nicht als obsolet betrachten - anderes sein als ein legislativer Apparat mit exekutiven Kompetenzen und judikativer Absicherung? Damit aber wäre die Politik doch wieder mit von der Partie, und allein ihre Öffentlichkeit und das Prinzip demokratischer Partizipationsmöglichkeit (vgl. Greven 1998b: 24) können uns vor der Mißachtung mehrheitlicher Interessen als auch vor dem Autonomiestreben von Regierungen und Bürokratien bewahren.

(3) Ob die Globalisierung sich als Falle für die Demokratie erweisen wird, steht für *Michael Zürn* und *Bernhard Zangl* noch nicht fest, und sie scheinen eher optimistisch. Zwar hebe die Globalisierung - sie sprechen präziser von „gesellschaftlicher Denationalisierung“<sup>11</sup> - „die Kongruenz sozialer und politischer Räume auf“ (330), aber die Nationalstaaten haben darauf mit der Bildung internationaler Institutionen reagiert (347). Im Bereich der Sicherheitspolitik, dem sie sich speziell zuwenden, konnten damit Effektivitätsverluste nationalstaatlicher Politik aufgefangen werden. „Diese Verlagerung der Sicherheitspolitik ruft jedoch neue Legitimationsanforderungen an die entsprechenden internationalen Sicherheitsinstitutionen hervor“ (347), denen nun grundsätzlich dadurch zu begegnen sei, „die institutionelle Gestaltung der Demokratie neu zu denken“ (354). Während sich Staaten innerhalb traditioneller internationaler Sicherheitsinstitutionen wie UNO, NATO, KSZE etc. darauf verpflichteten, bestimmte Handlungen zu unterlassen (sog. negative Regelungen; vgl. 350f), beinhalten neuere Sicherheitsinstitutionen, die sich etwa mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, organisierter Kriminalität oder mit globalen Umweltrisiken be-

7 Zum Teil bestätigt er die Wolfsche These aber auch, denn das Verfahren „der gestuften Regelsetzung im Rahmen der neuen Konzeption [...], das der kontinuierlichen Anpassung von Regeln und dem Diskurs zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungen im Rahmen von Komitologieausschüssen prominenten Stellenwert beimißt“ (Neyer: 370; vgl. auch Neyer 1997), leitet so manches Wasser auf die Mühlen der „Neuen Staatsräson“.

8 Allein schon die Entscheidung, welche Interessengruppen eingebunden werden, wirft erhebliche Legitimationsprobleme auf.

9 Vgl. die Voraussetzungen für „verständigungsorientierte Diskurse“ (Neyer: 367), etwa: „Von hoher Bedeutung für das realisierte Ausmaß an verständigungsorientiertem Handeln dürfte ebenfalls das Ausmaß faktischer Unabhängigkeit von Delegierten im Prozeß der Formulierung von Präferenzen sein“ (369). Genau aus diesem Verzicht auf Input-Legitimation resultiert das oben beschriebene demokratische Dilemma internationaler Politik.

10 Der dilemmatische Bereich europäischen Regierens liegt aber genau zwischen diesen privaten Regelbildungsprozessen auf der einen und der konsequenten Anwendung territorialer und funktionaler Subsidiarität auf der anderen Seite, der in Neyers Beitrag ausgespart bleibt.

11 „Unter gesellschaftlicher Denationalisierung wird die Ausweitung von verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen über den nationalen Rahmen hinaus verstanden“ (Zürn/Zangl in diesem Band: 329), ein Vorgang, der andernorts meist als „Globalisierung“ bezeichnet wird; zu dieser Globalisierungsdiskussion vgl. statt vieler: Beisheim/Walter (1997).



schäftigen, vor allem positive Regelungen: „Diese internationalen Institutionen zielen im Kern auf eine Beschränkung der Handlungsfreiheit gesellschaftlicher Akteure“ (351) und verlangen daher nach verstärkter demokratischer (Input-) Legitimation. Die Globalisierungsfälle für die Demokratie öffnet sich offenbar besonders dort, wo zu Negativen Regelungen in internationalen Institutionen Positive Regelungen hinzutreten, die ohne Input-Legitimation demokratisch prekär bleiben.

Der Beitrag von Zürn und Zangl zielt jedoch vor allem auf den Befund, daß die gesellschaftliche Denationalisierung von den Staaten eine Problembearbeitung innerhalb internationaler Institutionen verlange. Aus diesem Grund forcierten diese, vor allem innerhalb der OECD-Welt, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit, ohne jedoch die für legitimes Regieren notwendigen demokratisch-institutionellen Strukturen bereitstellen zu können. Zugleich bleibe diese internationale Kooperation auch hinter den Erwartungen an eine zufriedenstellende Produktion von Sicherheit zurück:

„In diesem Sinne erfolgt der Auf- bzw. Ausbau solcher neuer internationaler Sicherheitsinstitutionen zugleich zu langsam und zu schnell: Hinsichtlich der Möglichkeit effektiven Regierens ist er zu langsam, hinsichtlich der Möglichkeit legitimen Regierens zu schnell“ (353).

Damit wird das grundlegende Problem zwar anerkannt, das demokratische Dilemma internationaler Politik aber temporalisiert. Auch wenn den in internationalen Institutionen vereinbarten positiven Regelungen heute die notwendige demokratische Legitimation fehlt, soll nach Zürn und Zangl doch von dieser Form des Regierens nicht abgerückt werden, denn ihrer Auffassung nach scheint die nachholende Demokratisierung internationaler Politik nicht unmöglich (vgl. dagegen Dahl 1994 und Scharpf 1993: 175).

(4) Die geringsten Sorgen, daß die Demokratie der Globalisierung in die Falle gehen könnte, macht sich *Heinz Kleger*, denn der mit der Globalisierung einhergehende Souveränitätsverlust des Nationalstaates führt seiner Meinung nach zu einer erhöhten Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene der Politik; dort werde versucht, etwas gegen die Konsequenzen der Globalisierung zu tun.<sup>12</sup> Für

ihn resultiert daraus „die Einsicht, daß die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung zu einer politischen Theorie regionaler Handlungsfähigkeit nötig“ (385). Dies korrespondiert mit seiner Präferenz für die demokratische Selbstbestimmung im demokratischen Dilemma internationalen Regierens (vgl. 387, 392, 403). Während Zürn und Zangl eine Präferenz für das möglichst effektive Regieren erkennen lassen, um dann danach zu fragen, wie sich dieses auch demokratisch legitim gestalten ließe, weist Kleger diese Vorstellung politischer „Problemlösungen“ zurück. Es könne nicht um falsche oder richtige *Lösungen* gehen, „sondern um die kreative Suche nach Verfahren der Problembearbeitung angesichts der Gewißheit, daß nur noch wenig gewiß ist“ (389). Auch aus diesem Grund geht er davon aus, „daß spezifisch *politische* Theorie zumindest immer eine Theorie der Bürgergesellschaft impliziert, die möglichst dezentral und demokratisch verfaßt ist“ (386, Hervorh. dort; vgl. auch Kleger 1994). Damit entziehe sie sich jedoch nicht den Herausforderungen der Globalisierung, denn Bürgergesellschaft „existiert sowohl national, subnational wie auch international“, was Kleger (389; vgl. auch Kleger 1997) ihre „Transnationalität“ nennt:

„Die Trans-Nationalität von regional begrenzten und gegliederten Bürgergesellschaften, die zu kooperativen, friedens-, umwelt- und entwicklungsverantwortlichen Weltstaaten führt, bildete die politische Schlüsselpotentialkraft der Weltkonferenz von Rio 1992. Als gegliedertes, heterogenes und plurales Inter-Subjekt der Zivilisationsverantwortung versucht die *Bürgergesellschaft in Gestalt ihrer politischen Gesellschaften*, sich der Gesellschaft im historisch-soziologischen Sinn, dem *global* gewordenen Kapitalismus, zumindest gegenüberzustellen“ (390, Hervorh. dort).

In dieser Form will Kleger das demokratische Dilemma der internationalen Politik bearbeitet wissen. Dabei gälte es, „die Modernisierung republikanischer Werte in *aktuellen Konflikt-, Problem- und Lösungspotentialen* unserer aus den Fugen geratenen Zivilisation zu verankern, in der Grundfrage nämlich, *wie wir überhaupt einen zivilen Zustand und einen ausreichenden Zuständigkeitsgrad dafür bewahren können*“ (393, Hervorh. dort). Ansätze hierfür erkennt er (394) in der „Stadtregion als problemrelevantem Weltort“, womit entscheidend wird, „daß es gelingt, politische Urbanität als *Antwort* einer politischen Theorie der Bürgergesellschaft auf die *neuen Herausforderungen* zu spezifizieren“ (399, Hervorh. dort). Weil die stadregionale Ebene „im *neuen* Wechselspiel zwischen lokal und global“ (399, Hervorh. dort) an Bedeutung hinzugewinne, zielt Kleger auf eine „urbane politische Theorie, eine politische Theorie des Städtischen oder besser noch eine städtische Theorie des Politischen“ (398). Mit dieser Hinwendung zur demokratischen Kleinräumigkeit scheint Kleger jedoch die sich weit ab von der Bürgergesellschaft abspielenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Institutionen zu übersehen, die das demokratische Dilemma internationaler Politik ausmachen und fast unbemerkt oder zumindest unwidersprochen die Rahmenbedingungen für bürgergesellschaftlich-urbane Politik vorgeben, welcher diese heute weder entfliehen noch sie entscheidend modifizierend mitgestalten kann.

<sup>12</sup> Das zeige sich auch daran, daß sich auf substaatlicher Ebene Typen erfolgreicher Identitätsbildung erkennen ließen, die als Reaktion auf Globalisierungstendenzen zu deuten seien (385). Die Globalisierung scheint mir jedoch nur einer unter vielen Faktoren zu sein, welche die Dominanz nationaler kollektiver Identitäten geringer werden lassen (vgl. ausführlicher dazu Weller 1997). Vor allem aber spricht fast alles gegen die These Klegers (386), daß sich kollektive Identitätsbildung „zwischen den Extremen einer völligen Auflösung von kollektiven Identitäten (und Solidarität) und einem Widerstand gegen die Mehrfachzuminutungen der modernen Gesellschaftswelt“ bewegen könnte, denn sowohl individuelles als auch gesellschaftliches Leben ist auf soziale Identität der einzelnen, aus denen sich verschiedene kollektive Identitäten formen können, angewiesen; solche Identitätsbildung ist keine rein „historisch-empirische Frage“, wie Kleger (386) behauptet, sondern durchaus sozialwissenschaftlicher Theoriebildung zugänglich (vgl. Weller 1998b).

(5) Betrachtet man das demokratische Dilemma internationaler Politik unter der Perspektive notwendiger Problembearbeitung, ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen, daß diese sich durch die stärkere Einbindung substaatlicher Einheiten effektivieren ließe. Doch ist in den meisten Fällen die wirksamste Bearbeitung grenzüberschreitender politischer Aufgaben von der Zusammenarbeit der Einheiten zu erwarten, welche eine möglichst breite und konsequente Umsetzung getroffener Vereinbarungen versprechen lassen (vgl. Willke 1996: 371). Die Verknüpfung von legitimer Außenvertretung sehr großer Kollektive auf der einen und der Verfügbarkeit ultimativer Machtmittel über große Territorien und die dort lebenden Menschen auf der anderen Seite machen *staatliche Außenpolitik zum zentralen Ort internationaler Politik*. Zugleich existieren auf staatlicher Ebene Strukturen und Institutionen, die prinzipiell ohne weiteres eine demokratische Fundierung von Außenpolitik ermöglichen. Ob sich allerdings angesichts der als „Globalisierung“ bezeichneten Herausforderungen staatliche Außenpolitik als Ort effektiver und zugleich demokratisch legitimer Politik erweisen kann, ist die hier zu thematisierende, offene Frage. Das ihr zugrundeliegende demokratische Dilemma internationaler Politik stellt sich zwar heute durch die Globalisierung mit erhöhter Virulenz (vgl. Beisheim/Walter 1997: 172-174; Dahl 1994: 26f; Scharpf 1993: 174), aber neu ist die Problemstellung keineswegs.

Die Frage nach der Außenpolitik von Demokratien stand schon immer unter den konkurrierenden Anforderungen von effektiver Zielerreichung und demokratischer Teilhabe. Seit über 200 Jahren werden die Gründe abgewogen, die dafür oder dagegen sprechen, daß sich auf die demokratische Mitwirkung an staatlicher Außenpolitik zugunsten ihres Erfolges verzichten ließe bzw. verzichtet werden müsse. Insofern erscheint es im Hinblick auf die „Politische Theorie heute“ angemessen - und möglicherweise auch hilfreich -, die vier eben nochmal skizzierten Antworten auf die Frage nach der demokratischen Politik jenseits des (National-)Staates im Lichte der älteren, normativen Theorien demokratischer Außenpolitik zu betrachten. Dabei werden sich anhand von vier Problemzonen demokratischer Außenpolitik und deren Veränderungen im Licht der Globalisierungsprozesse auch durchaus aufmunternde Aspekte angesichts der Tragik des demokratischen Dilemmas internationaler Politik ergeben. Wenn damit am Ende jedoch die Mausefalle der Globalisierung für die Demokratie keineswegs unschädlich gemacht werden kann, ist doch hier zunächst einmal zu betonen, daß die demokratische Maus in der internationalen Politik noch nie frei herumgelaufen ist. Außen- und internationale Politik litten schon immer unter einem erheblichen Demokratiedefizit, so daß der Begriff „Entdemokratisierung“ (Wolf) leicht zu Mißverständnissen führen könnte. Es gibt keine Rücknahme schon einmal vorhandener demokratischer Partizipationsrechte, sondern eine Zunahme politischer Entscheidungen in internationalen Institutionen und durch zwischenstaatliche Kooperation, die demokratisch prekär sind. Dieses gilt es dann aber nicht nur festzustellen oder zu beklagen, sondern als Verlust demokratischer Selbstbestimmung bzw. Zunahme an Fremdherrschaft zu kritisieren, womit in entscheidender

Weise die Frage nach den Akteuren für eine Bekämpfung des Demokratiedefizits aufgeworfen ist.

### 3. Rückblick: Theorien demokratischer Außenpolitik

Daß es nicht einfach ist, eine erfolgreiche Außen- und internationale Politik mit demokratischen Ansprüchen zu vereinbaren, ist kein neuer Befund, kein erst mit der europäischen Integration oder der sogenannten Globalisierung auftretendes Problem, und auch verschiedene Lösungsvorschläge lassen sich in der Literatur identifizieren. Für die Kontroverse um die Wünschbarkeit einer demokratischen Außenpolitik lassen sich Kant und Tocqueville als frühe Repräsentanten ausmachen, wenn auch gleichzeitig davor zu warnen ist, die von ihnen vertretenen Positionen zu einseitig zu lesen.<sup>13</sup> Beiden ging es vornehmlich darum, wie sich bestimmte politische Ziele am besten verwirklichen lassen. Amerikas Wohlergehen war nach Ansicht Tocquevilles in seiner Zeit am besten durch weltpolitische Abstinenz zu befördern - dies ist die Prämisse seiner Antwort zum Zusammenhang von Außenpolitik und Demokratie. Kant hatte dagegen vor allem den zwischenstaatlichen Frieden im Auge, Prämisse seiner Überlegungen war das Sicherheitsdilemma in der Staatenwelt, und seine These vom demokratischen Frieden hebt vor allem auf den Zusammenhang zwischen Regierungsform und auswärtigem Verhalten ab.

(1) Während Kant in starkem Maße seine Friedenshoffnung in einer demokratischen Außenpolitik begründet sah, war für Tocqueville die Außenpolitik jener Bereich demokratischen Regierens, in dem Demokratien den Monarchien, vor allem aber Aristokratien weit unterlegen seien. „Fast alle natürlichen Mängel der Demokratie treten in der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zutage, und ihre Vorzüge sind da wenig spürbar“ - faßt Tocqueville (1959: 261) seine sehr knappen Ausführungen „Über die Art, wie die Amerikanische Demokratie die auswärtigen Staatsangelegenheiten führt“ zusammen. Zum einen habe die Bevölkerung nicht die notwendige Kompetenz und Erfahrung, insbesondere wenn es um langfristig angelegte, umfassende außenpolitische Strategien gehe, zum anderen erforderten solche Strategien, wenn sie erfolgreich sein sollen, ihre Geheimhaltung. „Die auswärtige Politik erfordert nahezu keine der Eigenschaften, die der Demokratie eigen sind, dagegen verlangt sie die Entfaltung von fast lauter

<sup>13</sup> Sie vertreten weit differenziertere Positionen, als in manch nachfolgender Literatur erkennbar ist und auch hier angesichts des eng begrenzten Raumes darzustellen sein wird. Der Gegensatz zwischen Tocqueville (1959) und Kant (1977) dient hier nur zur Verdeutlichung der Traditionen bestimmten außenpolitischen Denkens, denn auch in der Zielrichtung ihrer jeweiligen Schrift bestehen große Unterschiede: Tocqueville *beschreibt* vor allem die Form der begrenzten demokratischen Partizipation an der amerikanischen Außenpolitik, während Kant eher an einer philosophischen Herleitung der Grundlagen eines zwischenstaatlichen Friedens gelegen ist (vgl. Kersting 1995: 87).

solchen, die ihr abgehen“ (Tocqueville 1959: 263f). Nach Tocquevilles Ansicht ist es jedoch für den Staat wichtiger, eine außenpolitische Gesamtstrategie konsequent verfolgen zu können, als daß diese demokratisch legitimiert wird. Deshalb befürwortet er eine solche institutionelle Einrichtung, durch die in seinen Augen verhindert wird, „daß die Demokratie in Amerika die auswärtigen Angelegenheiten des Staates lenkt“ (Tocqueville 1959: 261).

(2) Dieser Auffassung würde Kant widersprechen, denn genau auf dieses Prinzip, die auswärtigen Angelegenheiten der demokratischen Kontrolle zu unterwerfen, setzt er ein Gutteil seiner Friedenshoffnung und kommt damit zu einer der Tocquevilleschen entgegengesetzten Auffassung über Demokratie und Außenpolitik. Kant sieht in der demokratischen Partizipation die Chance, daß die Neigung solcher Staaten zum Krieg entscheidend reduziert wird. Entsprechend lautet der „Erste Definitivartikel zum ewigen Frieden“: „Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein“ - womit er eine demokratische Regierungsart meint (vgl. Kersting 1995: 99-104) -, was für ihn explizit die auswärtigen Angelegenheiten einschließt, unter seiner Fragestellung sogar auf die grundlegendste außenpolitische Entscheidung zwischen Krieg und Frieden zugespitzt wird:

„Wenn (wie es in dieser Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‘ob Krieg sein solle, oder nicht’, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten [...], sie sich *sehr bedenken werden*, ein so schlimmes Spiel anzufangen“ (Kant 1977: 205f, meine Hervorh.).

Für Kant ist also in einer Demokratie die „Beistimmung der Staatsbürger“ zu außenpolitischen Entscheidungen, speziell zu solchen über Krieg und Frieden, selbstverständlich, eine nicht zu hintergehende Vorgabe einer - in seiner Terminologie - republikanischen Verfassung. Daß diese Staatsbürger sich dabei immer für den Frieden statt den Krieg entscheiden würden - wie der Erste Definitivartikel hier und da gelesen wird (vgl. z.B. Czempiel 1986: 122), behauptet Kant nicht. Und zahlreiche empirische Erfahrung weist darauf hin, daß die Erwartung, „der Krieg wird in dem Moment aufhören, in dem diejenigen, die unter ihm zu leiden haben, über ihn beschließen können“ (Czempiel 1996: 80), trügt. Die Staatsbürger würden sich - um mit Kant (1977: 206) zu sprechen - alleine „sehr bedenken [...], ein so schlimmes Spiel anzufangen“, was durchaus einschließen könnte, die zu erwartenden „Drangsale“ mit dem erwartbaren Nutzen aufzurechnen und beim Bedenken zu dem Ergebnis zu kommen, einem Krieg zuzustimmen. Entsprechend beinhaltet für Kant die „republikanische Verfassung“ auch keine Garantie, sondern allein „die *Aussicht* in die gewünschte Folge, nämlich den ewigen Frieden“ (Kant 1977: 205, meine Hervorh.).

Zentral für den hier erörterten Zusammenhang aber bleibt, daß Kant für einen demokratischen Staat den Anspruch erhebt, daß die Staatsbürger bei außenpolitischen Entscheidungen die uneingeschränkte Kompetenz besitzen, das Für und Wider rational zu bedenken und richtig zu entscheiden. Aus diesem Grund spricht für Kant nichts gegen die demokratische Mitwirkung an Außenpolitik,

was jedoch voraussetzt, daß eine uneingeschränkte Öffentlichkeit gewährleistet ist (vgl. Schmidt 1996: 107f). Außenpolitische Entscheidungen außerhalb demokratischer Verfahren stehen dagegen seiner Meinung nach in der großen Gefahr, die Interessen der Bevölkerung zu ignorieren und spezifischen Partialinteressen zu dienen.

Mit dieser scheinbaren Auflösung des demokratischen Dilemmas internationaler Politik sind in bezug auf unsere heutige Diskussion jedoch zwei Folgefragen aufgeworfen: Ist die demokratisch zustandegekommene Interessenlage eines Staates immer so eindeutig wie bei der Abwägung zwischen Krieg und Frieden? Aufgrund welcher, von wem bereitgestellten - oder manipulierten - Informationen entscheidet die Bevölkerung über Nutzen und Nachteil ihrer Außenpolitik? Kants Vertrauen in die demokratische Mitwirkung scheint nur dann gerechtfertigt, wenn die Forderungen nach Öffentlichkeit der Außenpolitik, nach freier Verfügbarkeit aller Informationen, uneingeschränkter öffentlicher Diskussion etc. eingelöst werden.

(3) Auch dieser entscheidende Teilaspekt der Frage nach einer demokratischen Außenpolitik kann schon auf eine beträchtliche Tradition zurückblicken. Von zentraler Bedeutung hierfür waren die Arbeiten von Lippmann (1922, 1955). Er knüpfte an Tocquevilles Argument von der mangelnden Kompetenz der Bevölkerung an, begründete dies aber vor allem mit dem Einfluß stereotyper Wahrnehmungsmuster und der beschränkten Leistungsfähigkeit der Massenmedien in bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten (Lippmann 1922: Kap. 1). Seiner Meinung nach veränderte sich nach 1917 das institutionelle Gefüge der großen Demokratien: Aufgrund schwacher Regierungen und starkem öffentlichem Druck verlor die Exekutive ihre alleinige Entscheidungsmacht über die Außenpolitik, vor allem über die Fragen von Krieg und Frieden (Lippmann 1955: 11-14). Was Kant forderte, die Beteiligung der Bevölkerung an außenpolitischen Entscheidungen, war für Lippmann (1955: 14)

„a functional derangement of the relationship between the mass of the people and the government. The people have acquired power which they are incapable of exercising, and the governments they elect have lost powers which they must recover if they are to govern“.

Insbesondere dann, wenn eine Demokratie eine wichtige Rolle in der Weltpolitik spielt, entstehe die „Democratic Malady“ (Lippmann 1955: Kap. 2): Strategische außenpolitische Entscheidungen stehen an, bei denen viel auf dem Spiel steht, Krieg und Frieden, Leben und Tod, und die deshalb detaillierte Kenntnisse, Standfestigkeit und Entscheidungsfreude erfordern, alles Voraussetzungen, die von der Bevölkerung nicht zu erwarten sind,<sup>14</sup> weshalb Rücksicht auf die Bevöl-

<sup>14</sup> Lippmanns Begründung speist sich jedoch nicht alleine aus der Inkompetenz der Bevölkerung (vgl. dazu Peters 1994: 61f), sondern auch aus den Erfahrungen der Entwicklungen zu und

kerungsmeinung in außenpolitischen Fragen, wie sie in Demokratien erforderlich ist, nach Lippmanns Auffassung schlichtweg zu falschen Entscheidungen führt.<sup>15</sup>

(4) Morgenthau (1963) stimmt zwar mit Lippmann (1955) und Tocqueville (1959) in der Einschätzung mangelnder strategischer Kompetenz der Bevölkerung in der Außenpolitik und der daraus resultierenden Notwendigkeit, dieser Informationen auch vorzuenthalten etc., überein, zieht daraus aber andere Schlüsse. Für Morgenthau steht fest, daß die Außenpolitik den demokratischen Mechanismen *nicht* entzogen werden kann, weil demokratische Regierungen bei der nächsten Wahl auch an ihren außenpolitischen (Miß-)Erfolgen gemessen werden und vor allem, weil eine erfolgreiche Außenpolitik auch auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen ist. Weil jedoch auch bei Morgenthau „erfolgreiche Außenpolitik“ nicht mit der bestmöglichen Umsetzung gesellschaftlicher Interessen in der internationalen Politik gleichgesetzt wird, sondern daran zu messen ist, ob sie „die nationalen Interessen wahren und den Frieden erhalten“ kann (Morgenthau 1963: 471), ist immer wieder mit einem fehlenden Rückhalt oder gar Opposition der eigenen Bevölkerung zur Außenpolitik zu rechnen. In diesem Zwiespalt bezieht nun aber Morgenthau (1963: 477) klare Position: „Die Regierung ist Herr, nicht Sklave der öffentlichen Meinung“ - und das entspricht keiner empirischen Aussage, sondern einer von der Regierung zu befolgenden Regel, will sie mit dem Mittel der Diplomatie dazu beitragen, „geordnete und friedliche Beziehungen“ (Morgenthau 1963: 463) zwischen souveränen Nationen aufrechtzuerhalten.

Die Öffentlichkeit außenpolitischer Entscheidungsprozesse ist aber nach Morgenthau Ansicht noch aus einem anderen Grunde strategisch zu handhaben: Als eines der „drei Grundübel der heutigen Diplomatie“ benennt er das „Übel der Publizität“. Ihm geht es dabei vor allem um die Chancen für Verhandlungserfolge, die nicht durch Propagandaschlachten, mit denen sich die Beteiligten kompromißunfähig machen, vereitelt werden sollen. Zudem werden nach Ansicht von Morgenthau auch internationale Spannungen verschärft, wenn die Außenpolitik der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht wird (Morgenthau 1963: 465f). Auch Morgenthau entscheidet sich also im demokratischen Dilemma internationaler Politik für die bestmögliche Zielerreichung staatlicher Außenpolitik und gegen die demokratischen Ansprüche auf Öffentlichkeit und Mitwirkungsmöglichkeiten, basierend auf der Prämisse, daß die Regierung und speziell das Außenministerium die „nationalen Interessen“ kennt und diese uneingeschränkt verfolgt.

nach zwei Weltkriegen, die - originellerweise - die kantische Prämisse von der kriegsabgeneigten Bevölkerung zu stützen scheinen (vgl. Lippmann 1955: 19f).

15 Solche Bewertungen außenpolitischer Entscheidungen setzen natürlich voraus, daß sich sogenannte „nationale Interessen“ unabhängig von demokratischer Meinungsbildung und gesellschaftlichem Interessenausgleich bestimmen lassen. Zur Kritik dieses Konzepts nationaler Interessen vgl. Wolf (1996).

(5) Wenn sich bei diesem Blick auf die Tradition normativer Theorien demokratischer Außenpolitik zeigt, daß die demokratischen Anforderungen an politische Entscheidungen im Bereich der Außenpolitik schon immer unter erheblichem Druck standen und deutlichen Einschränkungen unterworfen waren, erhält die Ausgangsfrage nach der Demokratie in der Globalisierungsfalle einen etwas anderen Klang. Vor allem aber eröffnen sich Wege zu einer differenzierten Beantwortung: Ob die Demokratie in die Globalisierungsfalle geht oder gar schon in ihr gefangen ist, hängt unter anderem ab von den Gegenständen und Zielen der Außenpolitik. Für Tocqueville und Lippmann war es die Notwendigkeit, mit der Außenpolitik eine Gesamtstrategie konsequent zu verfolgen, die einer demokratischen Mitwirkung entgegenstand. Verlangt die Globalisierung nach außenpolitischen Gesamtstrategien oder doch eher nach problemfeldspezifischen Lösungsansätzen? Morgenthau sah durch die Publizität der internationalen Politik vor allem die Diplomatie und die Kompromißfähigkeit in Verhandlungen gefährdet, basierend auf der Prämisse, daß Diplomatie „nur ein Symptom des Machtkampfes zwischen souveränen Nationen“ sei (Morgenthau 1963: 463). Beschert uns die Globalisierung nicht vermehrt Aufgaben und Problemstellungen, deren Bearbeitung weniger an internationaler Machtkonkurrenz, viel mehr aber an internationaler Handlungskompetenz ihre Grenzen findet? Obwohl sie in ihrer Schlußfolgerung völlig differieren, stimmen Kant und Lippmann darin überein, daß das Ziel der Kriegsverhinderung mit Öffentlichkeit und demokratischer Mitwirkung an Außenpolitik vollkommen vereinbar, ja möglicherweise sogar am besten zu erreichen ist. Müssen Staaten unter Bedingungen von Globalisierung nicht in besonderer Weise an zwischenstaatlichem Kriegsverzicht interessiert sein? Diese Überlegungen und Fragen zielen nicht darauf ab, die Gefahren der Globalisierung zu negieren, aber sie sollen die Aufmerksamkeit darauf lenken, daß auch Chancen der Globalisierung für eine Demokratisierung internationaler Politik nicht von vornherein auszuschließen sind (vgl. auch Brock 1998: 51).

Wenn also der Blick in die Tradition außenpolitischen Denkens zunächst die ernüchternde Erkenntnis zu Tage förderte, daß die Demokratie in der Außen- und internationalen Politik bisher über ein Schattendasein nicht recht hinauskam, lassen sich diesen Theorien zugleich differenzierende und weiterführende Hinweise auf Demokratisierungspotentiale entnehmen. In der Konfrontation mit den vier hier zu kommentierenden Beiträgen wird im nächsten Abschnitt eine Systematisierung angestrebt, die von den vier Gründen ausgeht, welche in den traditionellen Theorien demokratischer Außenpolitik *gegen* die Öffentlichkeit von und die gesellschaftliche Mitwirkung an Außenpolitik vorgebracht wurden. Bringt man diese Problemzonen demokratischer Außenpolitik mit Aspekten des Globalisierungsprozesses zusammen, lassen sich am Ende sogar mehr Demokratisierungschancen der Globalisierung als Globalisierungsfällen für die Demokratie in der internationalen Politik erkennen. Das Demokratiedefizit in der Außen-, Europa- und internationalen Politik erweist sich somit keinesfalls als eine zwangsläufige Folge der Globalisierung, sondern als Konsequenz der mangelnden Aufmerksam-

keit der Demokraten für die Herrschaftstechniken ihrer Regierungen und für die Demokratisierungschancen der Globalisierung.

#### 4. Ausblick: Demokratisierungschancen der Globalisierung

„Wie ist es möglich, die Modernisierungsrückstände der umwelt- und entwicklungspolitischen Koordination unserer Gesellschaft so aufzulösen, daß gesellschaftliche Akteure auf allen Ebenen teil-verantwortlich handeln können, dürfen und müssen?“ fragt Kleger (391f) in seinem Beitrag und spricht damit die Kompetenz der „Bürgergesellschaft“ an. Es war die Überzeugung von der mangelhaften Kompetenz der Gesellschaft in Fragen der internationalen Politik, gestützt auf die Beispiele kurzsichtiger, emotional-irrationaler, die strategischen Zusammenhänge internationaler Politik unterschätzender Mehrheitsmeinungen in der Bevölkerung, die Tocqueville (1959), Lippmann (1955) und Morgenthau (1963) vor den demokratischen Einflüssen auf außenpolitische Entscheidungen warnen ließ.<sup>16</sup> In Klegers Plädoyer für die „Stadtregion als problemrelevantem Weltort“ (394), das sich auf seine Auffassung stützt, daß „die neuen ökonomischen, sozialen, ökologischen und migrationspolitischen Probleme [...] nur urban gelöst werden“ können (388, vgl. auch 400), löst sich die Kompetenzfrage in einer offenbar existenten „Verantwortungskultur“ auf, die es nur noch in geeigneter Weise zu verfassen gälte: „Es ist daher die politische Gesellschaft, die auf einer mittleren Ebene die umwelt- und entwicklungspolitische Verantwortungskultur, welche die Akteure im Grade ihrer Zuständigkeit verpflichtet, dabei aber weder über- noch unterfordert, verfassen muß“ (392, Hervorh. dort). So hoffnungsvoll die Formulierung gewählt wurde, so skeptisch muß einen die Frage nach dem Vorhandensein und der politischen Umsetzungsfähigkeit einer solchen Verantwortungskultur machen. Die „transnationale Demokratie auf europäischer Ebene“ (386) entspringt eben nicht einer unterstellten Funktionslogik und scheitert nicht an der fehlenden Voraussetzung ihrer angemessenen Vermittlung in die Bürgergesellschaft (so 386).<sup>17</sup> Denn wie ließe sich, wenn dies so wäre, die vielfach resignative Hinnahme des zunehmenden Demokratiedefizits - und vielleicht vielmehr noch sein Unbemerkt-Bleiben - erklären? Dieser Bürgergesellschaft mangelt es nicht nur an Kompetenz, sondern auch an der Bereitschaft, auf der Grundlage vorhandener Kompetenzen tätig zu werden, etwa um „Fortschritte in Richtung

einer nachhaltigen Wirtschaftsgesellschaft zu erzielen“ (405), vollends wenn damit individuelle Wohlstandseinbußen verbunden wären. Wenn schon „der zivile Solidarismus nationaler Bürgergesellschaften derzeit harten Tests unterworfen wird und keineswegs sicher ist, daß er diese Proben bestehen wird“ (408), muß zumindest stark bezweifelt werden, ob sich Nicht-Regierungs-Organisationen „als Katalysatoren der Bürgergesellschaft“ (405) erweisen können. Allein aus dieser Idee läßt sich jedenfalls kaum Hoffnung schöpfen, daß notwendige internationale Entscheidungen zustandekommen und sich zugleich auf diese Weise bürgergesellschaftlich-demokratisch legitimieren lassen (vgl. aber Schmalz-Bruns 1997).

Dieser Zweifel richtet sich in ähnlichem Maße gegen Zürn und Zangl (353), die postulieren, daß transnationale soziale Bewegungen „zumindest ein effektives und zugleich legitimes Regieren in internationalen Institutionen [...] begünstigen“ könnten. In welcher Weise sie dazu in der Lage sein sollten, bleibt bei ihrem kursorisch eingestreuten Hinweis unklar. Freilich kann deren Arbeit, wenn sie sich auf die Mechanismen massenmedialer Öffentlichkeit einlassen und mit ihren Themen die entsprechenden Aufmerksamkeitsmuster bedienen können (vgl. Weller 1998a), zur „Transparenzerhöhung politischer Entscheidungsprozesse“ (Schmidt/Take 1997: 17) beitragen - aber damit ist nur eine Voraussetzung und noch kein Beitrag zur Erhöhung demokratischer (Input-)Legitimation internationaler Politik geschaffen. Auch Wolf (Kap. 4) weist darauf hin, daß durch die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nicht nur die Problemlösungskompetenz von internationalen Verhandlungssystemen gesteigert werden könnte, sondern NGOs auch „zur Herstellung einer grenzüberschreitenden politischen Öffentlichkeit beitragen“ und damit „über die output-basierte Neubegründung von Teilhabe [...] auch input-Elemente, quasi durch die Hintertür“ (321), gestärkt werden könnten. Aber unter welchen Voraussetzungen welche Akteure für welche Institutionen die demokratische (Input-)Legitimation internationaler Politik vergrößern könnten, diese Fragen müssen erst noch bearbeitet werden, wenn auf diesem, von Wolf wie von Zürn und Zangl angegebenen Wege eine Demokratisierung stattfinden soll.<sup>18</sup> Neben dieser unspezifizierten Demokratisierungshoffnung<sup>19</sup> kommt in diesen beiden Beiträgen zugleich noch eine Dominanz der Effektivitätsanforderung über die Input-Legitimation zum Vorschein, womit der Eigenwert demokratischer Selbstbestimmung bezweifelt wird. Eine solche Perspektive erfordert jedoch ein - in meinen Augen unbegründet - großes Vertrauen in den anhaltenden Verhandlungserfolg intergouvernementaler Kooperation im Sinne der Erzielung von Output-Legitimation, die aus unterschiedlichsten Gründen innerhalb relativ kurzer Zeit entfallen könnte. Genau dann aber, nicht

16 Zur Gegenposition vgl. etwa Page/Shapiro (1992: 383f) und Russett (1990: 157f).

17 Zudem bleibt unklar, wie sich die „transnationale Demokratie“ mit der staatlichen Bürgergesellschaft vermittelt, denn „als Schule der Urteilskraft anerkennt politische Theorie, daß der starke reflexive Staat ebenso ein Erfordernis bleibt wie eine multiple und partizipative Bürgergesellschaft hinsichtlich des Zugangs zum und Ausgestaltung des Gemeinwesens, um auf die großen Probleme moderner Gesellschaften - ihre Beschleunigung, Fragmentierung und Entgrenzung - noch antworten zu können“ (Kleger 403, Hervorh. dort; vgl. auch Kleger 1994).

18 Neyers Beitrag zielt auf eine Demokratisierung durch Verfahren, etwa durch „Gestaltung europäischer Diskurse durch Verteilung von Partizipationsrechten“ (Abschnitt 2.2), was keine unmittelbare Konfrontation mit den älteren normativen Theorien ermöglicht.

19 Vgl. aber Zürn (1996) und Wolf (1997) sowie Cohen (1995).

in Zeiten gegebener effektiver Problembearbeitung, sprich Output-Legitimation, muß sich die Akzeptanz politischer Herrschaft erweisen, und dies setzt - zumindest eine stabile Illusion (vgl. Kaplan 1997: 80) von - Input-Legitimation als institutionalisierte Form demokratischer Selbstbestimmung voraus.

Die Theorien demokratischer Außenpolitik hatten - Kant außenvorlassend - vor allem vier Gründe vorgebracht, weshalb die Öffentlichkeit von Außenpolitik und der Einfluß der Bevölkerung auf außenpolitische Entscheidungen eng beschränkt bleiben sollte:<sup>20</sup>

- Anarchie und Machtkonkurrenz im internationalen System bedeuten eine *Dominanz der Sicherheitspolitik*, die zum einen aufgrund ihrer strategischen Gesamtkonzeption in ihren Einzelementen nicht öffentlich vermittelbar ist, und die zum zweiten vor den Konkurrenten, Gegnern oder gar Feinden, um erfolgreich sein zu können, geheimgehalten werden muß und daher auch der eigenen Bevölkerung nicht öffentlich zugänglich gemacht werden kann.
- In Fragen der internationalen Politik reagiert die Bevölkerung eher *emotional* statt *rational*, ist damit durch eine „gezielte“ Informationspolitik leicht manipulierbar und wird gerade im Konfliktfall eher der eigenen Regierung folgen, als eine kritische Abwägung außenpolitischer Alternativoptionen vornehmen („rally ‘round the flag effect“).
- Die *mangelnde* Kompetenz der breiten Bevölkerung in Fragen der internationalen Politik stellt eine Gefahr für eine gute Außenpolitik dar, weil dadurch der Handlungsspielraum der Regierung bei der Verfolgung der „nationalen Interessen“ einschränkt werden könnte.
- Diplomatische *Verhandlungen* können nicht zu Kompromissen führen, wenn sie in aller Öffentlichkeit stattfinden oder wenn die Beteiligten vor den Verhandlungen ihre Positionen öffentlich propagieren und sich damit kompromißunfähig machen.

Diese vier Argumente gegen Öffentlichkeit und demokratische Beteiligungsmöglichkeiten in der Außenpolitik, um das staatliche Sicherheitsstreben, die rationale Verfolgung nationaler Interessen und notwendige Verhandlungskompromisse nicht zu gefährden, haben für lange Zeit das Demokratiedefizit internationaler Politik gerechtfertigt und damit entscheidend zu seiner Konstanz beigetragen. Nun stellt sich jedoch die Frage, ob die mit der „Globalisierung“ einhergehenden Entwicklungen diese Argumente weiter stützen und damit zur „Globalisierungsfalle“ für die Demokratie werden lassen oder möglicherweise auch Demokratisierungschancen eröffnen, indem sie eine erhöhte Transparenz und Öffentlichkeit internationaler Politik zulassen oder mit sich bringen und damit auch vermehrte Beteiligungsmöglichkeiten an Außenpolitik eröffnen.

20 Der Zusammenhang von Außenpolitik und öffentlicher Meinung wird hier aus Platzgründen bewußt außen vor gelassen; vgl. dazu u.a. Russett (1990), Rattinger u.a. (1995) und Holsti (1992, 1996).

(1) *Zürn und Zangl* haben nicht zu Unrecht in ihrem Beitrag ausführlich die Sicherheits-Thematik bearbeitet und kommen zu dem Ergebnis, daß die internationale Politik heute nur noch wenig von traditionellen zwischenstaatlichen Sicherheitsproblemen geprägt ist und statt dessen gesellschaftliche Bedrohungen und Risiken das vorherrschende Thema internationaler Institutionen seien. Diese Entwicklung führen sie unter anderem auf Globalisierungsprozesse zurück. An den Beispielen der Sicherung der Staaten vor Krieg oder militärischer Bedrohung durch andere Staaten auf der einen und der Sicherung der Bevölkerung vor Staatsterror und der Mißachtung der Menschenrechte durch staatliche Organe auf der anderen Seite versuchen sie, ihre zentrale Hypothese zu plausibilisieren, die sie folgendermaßen formulieren:

„Durch den Prozeß der gesellschaftlichen Denationalisierung begünstigt, sind in der OECD-Welt staatlich induzierte Sicherheitsbedrohungen und -risiken erfolgreich gelindert worden, während gesellschaftlich induzierte Sicherheitsbedrohungen und -risiken die Fähigkeiten des Nationalstaates, Sicherheit zu garantieren, zunehmend überfordern“ (330).

Damit aber machen sie auch auf ein erhebliches Demokratisierungspotential für die Außenpolitik aufmerksam, denn wenn die internationale Politik nur noch am Rande von militärischen Sicherheitsbelangen tangiert wird,<sup>21</sup> vermehrt aber Problemfelder wie Umweltschutz, Handel, Menschenrechte, Demokratisierung etc. in internationalen Institutionen bearbeitet werden, läßt sich die Geheimhaltung außenpolitischer Entscheidungen nicht mehr begründen oder rechtfertigen.<sup>22</sup> Ebenso sind heute außenpolitische Einzelentscheidungen in den verschiedenen Problemfeldern nicht mehr Elemente einer strategischen Gesamtkonzeption unter der übergreifenden Anforderung internationaler Machtkonkurrenz, sondern Ausdruck vielfältiger Beziehungen zur internationalen Staatenwelt, die häufig in intensiver Verbindung mit transnationalen Beziehungen gesellschaftlicher Akteure stehen (vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996). Insgesamt sind mit der Globalisierung die Gründe weitgehend entfallen, die demokratischen Anforderungen nach Öffentlichkeit der Außenpolitik zurückzustellen hinter das Erfordernis einer sicherheitspolitisch dominierten außenpolitischen Gesamtstrategie. Hierin läßt sich eine erste Demokratisierungschance der internationalen Politik im Zuge der Globalisierungsprozesse erkennen, die wahrzunehmen jedoch erheblich

21 Die im Bereich traditioneller Sicherheitspolitik gerechtfertigte Geheimhaltung wurde vielfach von Regierungen auch als Chance wahrgenommen, allein durch die Behauptung von sicherheitsrelevanten Aspekten auch andere Bereiche außenpolitischer Entscheidungen und Handlungen geheimzuhalteten.

22 Diesem Tatbestand begegnen Regierungen jedoch vielfach durch eine „Versicherlichung von Politik“ (Wolf: 307), indem sie möglichst vielen internationalen Problemfeldern einen Sicherheitsaspekt anheften, um darüber besser ihre Alleinzuständigkeit zu rechtfertigen und ihre Entscheidungen damit demokratischer Kontrolle und Mitbestimmung so weit wie möglich zu entziehen.



erschwert wird, indem Regierungen darauf mit einer Strategie der „Neuen Staatsräson“ (Wolf: 307-310) reagieren. Übernimmt man die *Wolfsche* Prämisse - für die einiges spricht -, daß das Autonomiestreben von Regierungen über ihrem Interesse an Demokratisierung steht, kann die Demokratisierung kein Resultat von Regierungs- oder Staatshandeln sein, sondern allein Ergebnis gesellschaftlicher „Kämpfe“ um Herrschaftsanteile.

(2) Kleger geht an verschiedenen Stellen seiner Ausführungen auf die Rolle der Massenmedien für die transnationale Bürgergesellschaft ein:

„Die politische Öffentlichkeit ist schließlich weitgehend zum Geschäft der ‘vierten Gewalt’ berufsmäßiger Massenmedien geworden, so daß im Verhältnis zu deren Medienmassen der klassische Begriff der Bürgerschaft als höchster und umfassendster Rat legendär geworden ist“ (393; Kleger 1994: 312).

Diesen Gedanken verfolgt er dann allerdings nicht weiter, wenn er über eine „direkt-demokratische Öffentlichkeit“ (397) nachdenkt und die mangelnde Aufmerksamkeit der Massenmedien für das „Global Forum“, den Nord-Süd-Gipfel der Nichtregierungsorganisationen“ beklagt (404). Genau hier wäre aber der Ansatzpunkt, danach zu fragen, welche Rolle die Massenmedien für die demokratische Öffentlichkeit der internationalen Politik spielen und welche Mechanismen wirksam sind, bestimmte Themen auf die öffentliche Agenda zu bringen und andere nicht.

Für Lippmann (1922) war es auch die mangelnde Leistungsfähigkeit der Massenmedien - von der er als Journalist überzeugt war -, weshalb eine massenmedial informierte Bevölkerung möglichst geringen Einfluß auf die Außenpolitik haben sollte, denn die Medien waren seiner Meinung nach nicht in der Lage, den Graben zwischen der realen Welt und den vorherrschenden Stereotypen zu füllen. Der immer wieder beobachtete „rally ‘round the flag-effect“ (vgl. Russett 1990: 34-38; Brody/Shapiro 1989), daß sich bei internationalen Konflikten die öffentliche Meinung weitgehend an der Auffassung der Regierung - bzw. in den USA vor allem des Präsidenten - orientiert und sich damit die Bevölkerung offenbar sehr leicht manipulieren läßt, bestätigte diese Auffassung. Massenmedien waren gerade in entscheidenden internationalen Situationen keine geeigneten Vermittler differenzierter, vielfältiger und ausgewogener Informationen und Meinungen über die internationale Politik, sondern eher ein Herrschaftsinstrument in den Händen der Regierung (vgl. auch Weller 1993). Wird dies durch die mit der Globalisierung einhergehenden Prozesse verändert?

Einerseits haben die technischen Entwicklungen im Kommunikationsbereich als einer Voraussetzung der Globalisierung (vgl. Beisheim/Walter 1997: 160f) das Entstehen von Medienkonzernen gefördert, was zu einem steigenden politischen Einfluß vor allem global tätiger Medienakteure und -unternehmen führt. Dies kann zugleich eine Uniformisierung des Medienangebots begünstigen und damit auch zu einer Gefahr für die demokratische Öffentlichkeit werden. Andererseits steht aber immer mehr Menschen ein *internationales* Angebot an Informations- und Meinungsalternativen zur Verfügung, was die stark nationale Prä-

gung öffentlicher Debatten durchbrechen kann. Das durch die Globalisierung heute vor allem vielfältiger und internationaler gewordene Informations- und Meinungsangebot reduziert die Gefahr, daß Massenmedien allein vorhandene Stereotype bestätigen und damit nationalen Emotionen Vorschub leisten, und daß die Bevölkerungsmeinung von Regierungen leicht zu manipulieren ist; denn die Internationalisierung des Informationsangebots führt trotz steigender Dominanz global tätiger Medienakteure zunächst zu größerer inhaltlicher Vielfalt im Informations- und Meinungsangebot über die internationale Politik.

Indem somit auch die Prämissen dieses klassischen Arguments gegen den Einfluß der Bevölkerung auf die Außen- und internationale Politik im Zusammenhang mit Globalisierungsprozessen - zumindest im augenblicklichen Stand der Entwicklung -, fraglich werden, entfällt ein weiteres traditionelles Argument gegen eine stärkere demokratische Beteiligung an außenpolitischen Entscheidungsprozessen. Es scheint so, daß die Internationalisierung der massenmedialen Informationsangebote die Voraussetzungen verbessert, die in Kants (1977) Vorstellung einer rationalen, demokratischen Interessenabwägung schon eingeflossen waren.<sup>23</sup> Doch steckt darin allein das Potential und noch nicht die Realisierung einer Demokratisierung der Außenpolitik. Massenmediale Berichterstattung orientiert sich an ökonomisch bestimmten Aufmerksamkeitsmustern und nicht an den Erfordernissen demokratischer Öffentlichkeit (vgl. Weller 1998a), anstelle von Herrschaftsinteressen sind es immer mehr auch ökonomische Interessen, die große Aufmerksamkeit gegenüber den wahrnehmungsstrukturierenden Wirkungen massenmedialer Berichterstattung (vgl. Weller 1997: 33) erfordern. Auch in diesem Feld hängt die Demokratisierung der Außen- und internationalen Politik davon ab, ob die Chancen der Globalisierung auch wahrgenommen werden.

(3) Neyer (363) verweist in seinen Ausführungen auf die steigende Bedeutung wissenschaftlicher und technischer Expertise, die für mitgliedstaatliche Verwaltungen im europäischen Kooperationsprozeß von Relevanz sei: „Substaatliche Akteure restringieren nicht lediglich gouvernementale Autonomie; mindestens ebenso sehr sind sie notwendige Bedingung für staatliche Handlungsfähigkeit“ (363). Ebenso sei die Europäische Kommission auch aus Gründen der Kompetenzverteilung „darauf angewiesen, eine Vielzahl europäischer privater und öffentlicher Akteure zu konsultieren, um die benötigte Expertise und politische Unterstützung für Legislativakte erhalten zu können“ (363). Auch Wolf (317) macht auf die „Problembearbeitungskompetenz“ gesellschaftlicher Akteure aufmerksam, auf die zurückgreifen zu können für ein möglichst problemadäquates Regieren hilfreich oder gar notwendig sein könne. Offensichtlich hat sich die Kompetenzverteilung zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren in Fragen der eu-

<sup>23</sup> Zu einer empirisch außerordentlich präzisen und ausführlichen Argumentation für die Existenz eines „Rational Public“, vgl. Page/Shapiro (1992), zur Stützung des Zweifels daran aber auch Iyengar (1991), Neuman (1991) und Zaller (1992).

ropäischen und auch der internationalen Politik verändert, wenn man an die Einschätzungen Tocquevilles (1835) und Lippmanns (1955) zurückdenkt, welche die außenpolitische Kompetenz allein bei den Regierungen verortet sahen. Dieser Kompetenzzuwachs nichtstaatlicher Akteure in Fragen der internationalen Politik läßt sich zum einen verstehen als eine Konsequenz neuer Themendominanzen wie Umwelt, Handel, Menschenrechte etc. zuungunsten traditioneller Sicherheitspolitik (vgl. Zürn/Zangl). Denn während Sicherheitspolitik lange Zeit als Domäne der staatlichen Exekutive akzeptiert wurde, die dabei nur äußerst begrenzt auf die Kooperation nichtstaatlicher Akteure angewiesen war und diese - entscheidend bedingt durch die Geheimhaltungsanstrengungen - auch nur in sehr begrenztem Maße die Kompetenz und das Wissen erwerben konnten, eigene Expertise zu entwickeln, ist die Kompetenzverteilung etwa im Umweltbereich deutlich anders. Hier basieren politische Optionen in zahlreichen Fällen auf öffentlich zugänglichem und vielfach konsensual anerkanntem - häufig naturwissenschaftlichem - Wissen, die ExpertInnen der internationalen Umweltpolitik sind in ihrer Mehrzahl außerhalb unmittelbar staatlich-politikberatender Institutionen tätig und die Umsetzung internationaler Umweltvereinbarungen ist in vielfältiger Weise auf gesellschaftliche Unterstützung angewiesen.

Zum anderen lassen sich neben diesen eher mittelbaren Globalisierungsauswirkungen auch direktere Folgen erkennen, weshalb heute von einer größeren gesellschaftlichen Kompetenz bezüglich der internationalen Politik auszugehen ist (vgl. auch Rosenau 1990: 315-415 und Rosenau/Fagen 1997). Die Zunahme grenzüberschreitender Aktivitäten in allen Bereichen hat eine erhöhte Betroffenheit breiter Teile der Bevölkerung von Zusammenhängen und Auswirkungen der internationalen Politik zur Folge, was zugleich das öffentliche Interesse an Expertise in diesem Bereich steigert und damit zu erhöhter Kompetenz beiträgt. Auf dieser Grundlage können sich auch leichter organisierte Interessen formieren und Institutionen entstehen, die in vielen Fällen sogar höhere Kompetenz als originär staatliche Stellen vorweisen können. Insofern haben Globalisierungsprozesse Entwicklungen ausgelöst, die das Kompetenzgefälle zwischen Regierung und Gesellschaft zugunsten letzterer verändert und in einzelnen Fällen sogar umgekehrt haben. Aus mangelnder gesellschaftlicher Kompetenz läßt sich also heute kaum noch ein prinzipielles Argument gegen die Demokratisierung der Außen- und internationalen Politik gewinnen. Eher läßt sich im Gegenteil behaupten, daß durch die gewachsene gesellschaftliche Betroffenheit und Kompetenz bezüglich internationaler Politik deren Demokratisierung zu einer besseren Umsetzung der gesellschaftlichen Interessen in der staatlichen Außenpolitik führen dürfte (vgl. Wolf: Kap. 4) und damit in einigen Fällen möglicherweise auch effektivere Problemlösungen erreichbar wären. Doch auch diese Demokratisierungschance der Globalisierung setzt keinen Automatismus im Hinblick auf eine erhöhte Input-Legitimation in Gang, sondern bleibt auf das Interesse der Bevölkerung an Selbstbestimmung angewiesen.

(4) Wenn damit drei der vier Gründe, welche die oben eingeführten traditionellen Theorien gegen die Öffentlichkeit von Außenpolitik und die gesellschaftliche Mitwirkung an ihr vorgebracht hatten, weitgehend entfallen sind, weil Globalisierungsprozesse die Voraussetzungen für eine Demokratisierung der Außenpolitik in nicht unwesentlichem Maße verbessert haben, bleibt doch zugleich ein erhebliches demokratisches Dilemma internationaler Politik weiterhin bestehen: Internationale Kooperation - auch in der Europäischen Union - geschieht weitgehend im Modus intergouvernementaler Verhandlungen (vgl. Neyer: 366), deren Erfolg im Hinblick auf ein möglichst problemadäquates Ergebnis sowohl durch ihre Öffentlichkeit gefährdet würde, weil damit die produktive Kompromißsuche weitgehend unmöglich wäre, als auch durch unmittelbar demokratische Beteiligungsmöglichkeiten, weil Verhandlungsprozesse keine zusätzliche externe Partizipation zulassen und die nachträgliche demokratische Ratifikation immer unter dem Problem leidet, das gesamte Verhandlungsergebnis akzeptieren oder alles verwerfen und damit den völlig unregelmäßigen Zustand aufrechterhalten zu müssen.

Doch wenn in den drei vorangehenden Punkten plausibel gemacht werden konnte, daß es durch die Globalisierung mit den Demokratisierungschancen für die Außenpolitik so schlecht nicht bestellt ist, eröffnet sich daraus möglicherweise noch ein weitergehendes Potential für eine verbesserte Input-Legitimation internationaler Politik. Hierzu ist erforderlich, Prämissen außenpolitischen Denkens nicht nur bezüglich der Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen zu hinterfragen, wie dies vor allem in den vorangegangenen drei Abschnitten geschah, sondern die Konfrontation außenpolitischen Denkens mit den Phänomenen der Globalisierung noch weiter zu treiben: Was begründet die weitgehende Alleinzuständigkeit der Exekutive für die Außenpolitik, wenn die wichtigsten Gründe hierfür - Verfolgung einer konsistenten außenpolitischen Gesamtstrategie, sicherheitspolitische Dominanz und Geheimhaltung - heute keine die außenpolitischen Entscheidungsprozesse dominierenden Anforderungen mehr sind, und Wissen und Sachkompetenz für internationale Kooperation nicht mehr allein im sogenannten außenpolitischen Apparat angesiedelt sind, sondern dieser je nach Themenfeld auch auf die Expertise unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure angewiesen ist? Im Zuge der Globalisierung verflüchtigt sich die Notwendigkeit, die Außenvertretung eines staatlich organisierten Kollektivs allein dessen Regierung zuzuweisen, weil Außenpolitik heute weitgehend andere Themenfelder zu bearbeiten hat, viel stärker auf multilaterale Kooperation ausgelegt ist und diese veränderte Aufgabenstellung auch andere Anforderungen mit sich bringt, darunter die nach erhöhter demokratischer Input-Legitimation.



##### 5. *Schluß: Demokratisierung der internationalen Politik durch Vergesellschaftung der Außenpolitik*

Die Globalisierung wirkt als Triebfeder für die Entwicklung einer Weltgesellschaft, die sich heute vor allem als Institutionalisierung zwischenstaatlicher Kooperation und als Bedeutungszuwachs transnationaler Beziehungen beschreiben läßt (vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996). Eine Demokratisierung dieser Weltgesellschaft ist jedoch nicht unmittelbar zu erwarten (vgl. aber Brock 1998), weil weder das Objekt noch das Subjekt eines solchen Emanzipationsprozesses klar bestimmbar sind. Die Dimension der Herrschaft bleibt heute in der Weltgesellschaft noch weitgehend diffus (vgl. aber Wolf), und auch die Akteure lassen sich nicht erkennen, welche die notwendige kollektive Handlungsfähigkeit gewinnen könnten, um ihre Selbstbestimmung wirkungsvoll einzuklagen.<sup>24</sup> Im jetzigen Stadium der Entwicklung einer Weltgesellschaft läßt sich demokratische Legitimation immer noch ausschließlich über territorialstaatliche Institutionen herstellen (vgl. Scharpf 1993: 166), bleibt folglich staatliche Außenpolitik das vorrangige Objekt der Demokratisierung. Erst wenn sich hier Fortschritte zeigen, Gesellschaften ihre selbstgeschaffene Ordnung „den sich wandelnden Aufgaben und Bedingungen entsprechend weiterentwickeln“ (Greven 1998b: 24), läßt sich auch eine Demokratisierung weltgesellschaftlicher Handlungsebenen ernsthaft erwarten.

Vorerst aber erfordert Demokratisierung vor allem eine Vergesellschaftung der Außenpolitik (vgl. Wolf 1996: Kap. 4) im Sinne einer Emanzipation der Gesellschaften gegenüber der exekutiven Dominanz in ihren Außenbeziehungen (vgl. Czempiel 1993, 1994), etwa durch eine stärkere Parlamentarisierung der Außenpolitik (vgl. u.a. Dahl 1950): durch mehr transnationale Kontakte zwischen gesellschaftlichen Akteuren und staatlichen oder zwischenstaatlichen Institutionen, durch eine Intensivierung zwischengesellschaftlicher Austauschprozesse, vor allem aber durch eine verstärkte Kontrolle und Einengung gouvernementalen Handlungsspielraumes in der Außenpolitik zugunsten gesellschaftlicher Interessen (vgl. Karl 1976: Kap. 6). Damit kann die Gefahr von Effektivitätseinbußen internationaler Politik einhergehen, aber zugleich erreicht werden, daß das Eigeninteresse von Regierungen an möglichst großen Autonomiespielräumen für ihre Herrschaftssicherung (vgl. Wolf) zurückgedrängt wird zugunsten der Interessen, die sich im Zuge der Vergesellschaftung von Außenpolitik artikulieren. Die oben herausgearbeiteten Demokratisierungschancen der Globalisierung schaffen erhebliche Spielräume für eine erweiterte gesellschaftliche Mitwirkung an staatlicher Außenpolitik, die jedoch auch zu ergreifen sind. Um angesichts der unbe-

streitbaren Gefährdungen der Demokratie im Zuge der Globalisierungsprozesse nicht nur an einer abstrakten Idee festzuhalten, sondern aktuelle Demokratisierungspotentiale in den Blick zu bekommen, scheint mir die Vergesellschaftung der Außenpolitik ein naheliegendes Feld zu sein.

„In order to maintain the vitality of the democratic process, democratic institutions within countries would need to be improved. Stronger democratic institutions would provide whatever democratic control may be possible over the authority delegated to transnational decision makers and thus help to prevent delegation from becoming in effect a total and permanent alienation of control“ (Dahl 1994: 33).

Wenn sich aber bezogen auf die staatliche Außenpolitik kein breiter demokratischer Wille zur Herrschaftskontrolle zeigen sollte, muß doch sehr fraglich bleiben, auf welcher Grundlage eine dritte demokratische Transformation (vgl. Schmalz-Bruns 1995: Kap. 8) realisiert werden könnte. Ihr vorübergehendes Ausbleiben muß uns nicht gleich das baldige Ende der Demokratie erwarten lassen (vgl. Kaplan 1997), aber wir sollten zugleich sensibel dafür bleiben, daß es nicht allein die Globalisierungsfalle ist, die ein Risiko für die Demokratie darstellt (vgl. Greven 1993: 412).

<sup>24</sup> Dies gilt, so lange es keine eindeutigen Verlierer der Globalisierung gibt, die sich selbst als solche wahrnehmen und aus einer sich daraus entwickelnden transnationalen kollektiven Identität ihre Handlungsfähigkeit gewinnen (vgl. Weller 1998b). Dies hängt unmittelbar mit dem Grad an Output-Legitimation zwischenstaatlichen Regierens zusammen.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun* 1997: Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Wolf 1997, 109-123.
- Abromeit, Heidrun* 1998: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: PVS 39: 1, 80-90.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor* 1997: „Globalisierung“ - Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 153-180.
- Benz, Arthur* 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven 1998a, 201-222.
- Brock, Lothar* 1998: Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfälle?, in: Greven 1998a, 39-54.
- Brody, Richard A./Shapiro, Catherin R.* 1989: A Reconsideration of the Rally Phenomenon in Public Opinion, in: Long, Samuel (Hrsg.): Political Behavior Annual, Vol. 2, Boulder, CO, 77-102.
- Cohen, Bernard C.* 1995: Democracies and Foreign Policy. Public Participation in the United States and the Netherlands, Madison, WI.
- Czempiel, Ernst-Otto* 1986: Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn.
- Czempiel, Ernst-Otto* 1993: Die neue Souveränität - ein Anachronismus? Regieren zwischen nationaler Souveränität, europäischer Integration und weltweiten Verflechtungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik V, Opladen, 145-158.
- Czempiel, Ernst-Otto* 1994: Vergesellschaftete Außenpolitik, in: Merkur 48: 1, 1-14.
- Czempiel, Ernst-Otto* 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch) immer nicht friedlich?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 1, 79-101.
- Dahl, Robert A.* 1950: Congress and Foreign Policy, New York, NY.
- Dahl, Robert A.* 1989: Democracy and Its Critics, New Haven, CT.
- Dahl, Robert A.* 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly 109: 1, 23-34.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft* 1996: Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms“, in: PVS 37: 1, 5-26.
- Grande, Edgar* 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan 24: 3, 339-360.
- Greven, Michael Th.* 1993: Ist die Demokratie modern? Zur Rationalitätskrise der politischen Gesellschaft, in: PVS 34: 3, 399-413.
- Greven, Michael Th.* (Hrsg.) 1998a: Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen.

- Greven, Michael Th.* 1998b: Einführungsvortrag: Demokratie - Eine Kultur des Westens?, in: Greven 1998a, 19-35.
- Heinelt, Hubert* 1998: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 79-107.
- Holsti, Ole R.* 1992: Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, in: International Studies Quarterly 36: 4, 439-466.
- Holsti, Ole R.* 1996: Public Opinion and American Foreign Policy, Ann Arbor, MI.
- Iyengar, Shanto* 1991: Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues, Chicago, IL.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen.
- Kant, Immanuel* 1797: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: Immanuel Kant. Werkausgabe, Bd. XI: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik (hrsg. von Wilhelm Weischedel), Frankfurt a.M., 193-251 (Originalausgabe 1795 erschienen).
- Kaplan, Robert D.* 1997: Was Democracy Just a Moment?, in: The Atlantic Monthly, December 1997, 55-80.
- Karl, Wolf-Dieter* 1976: Demokratiebegriff und außenpolitischer Prozeß, Bonn.
- Kersting, Wolfgang* 1995: „Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein“, in: Höffe, Otfried (Hrsg.): Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden, Berlin 1995, 87-108.
- Kielmansegg, Peter Graf* 1996: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 47-71.
- Kleger, Heinz* 1994: Reflexive Politikfähigkeit. Zur Verschränkung von Bürger- und Staatsgesellschaft, in: Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften, Baden-Baden, 301-319.
- Kleger, Heinz* 1997: Bausteine transnationaler Demokratie, in: Kleger, Heinz (Hrsg.): Transnationale Staatsbürgerschaft, Frankfurt a.M., 287-335.
- Krippendorff, Ekkehart* 1963: Ist Außenpolitik *Außenpolitik*? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben, in: PVS 4: 3, 243-266.
- Lippmann, Walter* 1922: Public Opinion, New York, NY.
- Lippmann, Walter* 1955: The Public Philosophy, Boston, MA.
- Morgenthau, Hans J.* 1963: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh.
- Neuman, W. Russell* 1991: The Future of the Mass Audience, Cambridge.
- Neyer, Jürgen* 1997: Administrative Interaktion in der Komitologie und die Legitimitätsproblematik, in: Integration 20: 1, 26-39.

- Page, Benjamin I./Shapiro, Robert Y. 1992: The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences, Chicago, IL.
- Peters, Bernhard 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen (KZfSS-Sonderheft 34), Opladen, 42-76.
- Rattinger, Hans/Behnke, Joachim/Holst, Christian 1995: Außenpolitik und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M.
- Rosenau, James N. 1990: Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton, N.J.
- Rosenau, James N./Fagen, W. Michael 1997: A New Dynamism in World Politics: Increasingly Skillful Individuals?, in: International Studies Quarterly 41: 4, 655-686.
- Russett, Bruce 1990: Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security, Cambridge, MA.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 165-185.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 109-140.
- Schimmelfennig, Frank 1996: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung 27), Tübingen.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1995: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1997: Bürgergesellschaftliche Politik - ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? Demokratietheoretische Annäherungen an Europa, in: Wolf 1997, 63-89.
- Schmidt, Hajo 1996: Kant und die Theorie der Internationalen Beziehungen. Vom Nutzen und den Problemen einer aktualisierenden Kantlektüre - ein Kommentar zu E.-O. Czempel, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 1, 103-116.
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: APuZ B43, 12-20.
- Tocqueville, Alexis de 1959: Über die Demokratie in Amerika (hrsg. von Jacob P. Mayer), Stuttgart.
- Weller, Christoph 1993: Politische Instrumentalisierung der Medien, in: Linguistische Berichte 145, 235-247.
- Weller, Christoph 1997: Collective Identities in World Society. Some Theoretical and Conceptual Considerations (World Society Research Group Working Paper No. 6), Darmstadt.

- Weller, Christoph 1998a: Die Ursachen der massenmedialen Inszenierung von Politik und ihre Gefahren für die Demokratie, in: Calließ, Jörg (Hrsg.): Die Inszenierung von Politik in den Medien und die Inszenierung von Politik für die Medien (Loccumer Protokolle), Loccum, i.E.
- Weller, Christoph 1998b: „Kollektive Identitäten“ in der internationalen Politik. Anmerkungen zur Konzeptualisierung eines modischen Begriffs. Papier für den Workshop „Kultur und Identität in den Internationalen Beziehungen“ an der Humboldt-Universität Berlin, 29.-30.1.1998.
- Willke, Helmut 1996: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Wolf, Klaus Dieter 1996: Was sind „nationale Interessen“? Versuch einer begrifflichen Orientierungshilfe im Spannungsfeld von Staaträson, vergesellschafteter Außenpolitik und transnationalen Beziehungen, in: Calließ, Jörg/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Die Zukunft der Außenpolitik. Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen (Loccumer Protokolle 67/94), Loccum, 248-268.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) 1997: Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Zaller, John R. 1992: The Nature and Origins of Mass Opinion, Cambridge.
- Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS 37: 1, 27-55.
- Zürn, Michael 1997: „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 41-68.